

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 2020

Apensado: PLP nº 194/2020

Altera a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais.

Autora: Deputada PAULA BELMONTE

Relatora: Deputada CARMEN ZANOTTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2020, tem por finalidade incluir nos planos plurianuais programas específicos destinados a resguardar os direitos e garantias das crianças na primeira infância, estabelecendo atendimento prioritário. O projeto também altera o § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), para incluir os programas destinados às crianças em primeira infância entre as despesas não sujeitas a limitação de empenho e movimentação financeira.

Na justificação da proposição, a ilustre Deputada Paula Belmonte, sua autora, ressalta a importância da destinação de recursos públicos para as crianças de até seis anos de idade, faixa etária crucial para o desenvolvimento psicofísico da pessoa. Aponta que, no âmbito federal, o Plano Plurianual a União para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023) estabelece a primeira infância como uma de suas prioridades, o que reforça a necessidade de tornar obrigatório o estabelecimento de programas específicos também para Estados e Municípios e de fortalecer as medidas de atendimento a essas crianças.



Em dezembro de 2020, o Presidente da Câmara dos Deputados determinou o apensamento do Projeto de Lei nº 194, de 2020, para tramitação conjunta. O apensado modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal, para vedar a programação orçamentária em reservas de contingência de natureza primária ou financeira dos créditos de fontes de doações ou de recursos vinculados aos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança e do Adolescente. A proposição exclui do âmbito de incidência das limitações orçamentárias para atendimento de metas de resultado primário ou nominal os créditos orçamentários financiados por doações e os programados nos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança e do Adolescente.

A ilustre Deputada Leandre, autora do projeto apensado, apresenta em sua justificação a necessidade de recursos que concretizem as disposições constitucionais que enunciam a prioridade absoluta dos direitos conferidos a crianças e adolescentes. Relata, contudo, que os fundos da criança e do adolescente, com os quais contribui a sociedade, têm sido limitados pelo Poder Executivo. Aponta que essa “manobra orçamentária” desvirtua o uso dos recursos, que têm destinação legal específica.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade. Foi distribuída a esta Comissão para análise de mérito, por versar sobre os direitos de crianças e adolescentes (Regimento Interno, art. 32, inciso XVII, alíneas *r* e *t*)

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

As proposições submetidas à apreciação desta Comissão modificam regras de direito financeiro, sobretudo com a finalidade de evitar o contingenciamento de valores destinados a programas de atendimento à criança e ao adolescente de forma geral, como prevê o projeto apensado, e, especificamente, às crianças na primeira infância, como consta do projeto de lei principal.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214551794700>



Ambas as proposições estabelecem exceções com repercussões sobre a administração do orçamento, aspecto que será analisado oportunamente na comissão temática competente para se manifestar. Nesta ocasião, nos debruçamos sobre a conveniência e oportunidade da proposta do ponto de vista da satisfação dos direitos da criança e do adolescente, assim como sob a ótica das relações familiares.

É sempre conveniente rememorar, neste órgão colegiado, a mudança de paradigma operada pela Constituição de 1988 e reforçada com a internalização, no direito brasileiro, da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente: abandonou-se a perspectiva legislativa voltada predominantemente ao “menor em situação irregular”, socialmente marginalizado, tratado como objeto de institucionalização na direção de um sistema que vê a criança como titular de direitos fundamentais e destinatária de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento de sua personalidade.

Tamanha é a importância desta fase da vida que a Constituição, em seu artigo 227, impõe, não só ao Estado, como também à família e à sociedade a garantia de seus direitos com prioridade absoluta.

Nessa trilha, são notáveis os aperfeiçoamentos legislativos que tramitaram neste Congresso Nacional e se converteram em lei, no sentido de especificar em que consistem os direitos relacionados à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, ao lazer, entre tantos outros.

No entanto, o esforço de aprimoramento de políticas de atendimento à criança e ao adolescente correm o risco de ser obstaculizadas e até inviabilizadas pelo contingenciamento de recursos destinados aos programas respectivos. No caso de afastamento familiar, por exemplo, serão insuficientes as melhores garantias legais de reintegração à família, de participação desta em programas de atendimento psicossocial e até mesmo do acolhimento familiar se não estiverem ladeadas de recursos garantidores da implementação do comando normativo.

As proposições, portanto, conferem coerência ao ordenamento jurídico. Afinal, seria no mínimo problemático falar-se no caráter *absoluto* da



prioridade atribuída aos direitos da criança e do adolescente, como faz a Constituição em seu artigo 227, enquanto a legislação infraconstitucional autoriza o contingenciamento dos recursos necessários ao atendimento das políticas que implementam esses mesmos direitos para a consecução de outros objetivos, como o atingimento de metas fiscais.

A prioridade é absoluta porque sem ela restam vulnerados a promoção da igualdade de oportunidades, o desenvolvimento saudável, a autonomia pessoal, a dignidade humana e as próprias bases da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nesse sentido, merece especial destaque o Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que estabelece políticas públicas para as crianças de até 6 (seis) anos de idade, que são de extrema relevância em razão das peculiaridades do desenvolvimento da pessoa nesse período, com impactos de médio e longo prazo.

A atenção à primeira infância, trazida à baila pelo projeto principal, se opera pelo apoio a relacionamentos responsivos, à redução de fatores de estresse e ao fortalecimento das competências essenciais para a vida, o que passa necessariamente pelo reforço ao emprego de recursos em caráter prioritário.

Com o passar dos anos acumularam-se estudos que demonstram que os relacionamentos responsivos e experiências ricas de comunicação para as crianças nessa faixa etária ajudam a construir base sólida de êxito escolar. Em outras palavras, o potencial de aprendizagem está ligado à saúde física e mental.

Há também evidências de que as bases da saúde ao longo da vida são construídas precocemente. A resposta biológica a situações de estresse ou adversidade permanente durante a primeira infância pode ter repercussões negativas de longo prazo, aumentando o risco de doenças como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, distúrbios respiratórios, depressão e outras.



Assim, os investimentos em primeira infância reduzem a lacuna entre a alta e a baixa renda familiar, promovem justiça e equidade social, além de produtividade na economia e em outros âmbitos sociais. Em outras palavras, investir nos programas para a primeira infância tem melhor custo-benefício do que pagar mais tarde por consequências deletérias que poderiam ter sido prevenidas.

De outra parte, não se pode desconsiderar a importância do aprimoramento da disseminação dos direitos da criança e do adolescente, à capacitação de pessoal, aos cuidados de saúde e às medidas que proporcionam a convivência familiar e comunitária. Muitas têm sido as discussões no âmbito desta Casa Legislativa sobre questões como adoção, acolhimento familiar, período de institucionalização, entre outros. Aqui ressaí a relevância da proposição apensada, o PL nº 194, de 2020, que exclui do contingenciamento os recursos provenientes de doação e os destinados aos Fundos da Criança e do Adolescente. A proposição atua no sentido de conferir maior efetividade a direitos e garantias estabelecidos na Constituição e na legislação ordinária.

Sendo as propostas convenientes e oportunas, ambas merecem acolhimento por esta Comissão, com a unificação e consolidação do texto em substitutivo, que (1) leva em consideração a recente alteração promovida pela Lei Complementar nº 177, de 2021, que acrescentou no § 2º do art. 9º da LRF as despesas destinadas ao fundo de inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico e (2) adapta a redação às disposições do Marco Legal da Primeira Infância.

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2020, assim como do apensado, Projeto de Lei Complementar nº 194, de 2020, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada CARMEN ZANOTTO



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214551794700>



Relatora

2021-8650



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214551794700>



COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 2020

Apensado: PLP nº 194/2020

Altera a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais, vedar a constituição de reserva de contingência os recursos provenientes de doação e os destinados aos fundos da Criança e do Adolescente e para excluir de limitação de empenho e de pagamento os recursos dos fundos da Criança e do Adolescente, os destinados a políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância e os provenientes de doação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais, vedar a constituição de reserva de contingência os recursos provenientes de doação e os destinados aos fundos da Criança e do Adolescente e para excluir de limitação de empenho e de pagamento os recursos dos fundos da Criança e do Adolescente, os destinados a políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância e os provenientes de doação.

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º-A. Os planos plurianuais deverão estabelecer programas governamentais específicos voltados ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância, cujo atendimento deverá ser prioritário.



Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput deste artigo.”

“Art. 5º

§ 7º É vedada a programação orçamentária dos créditos de fontes de doações ou de recursos vinculados aos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança e do Adolescente em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.” (NR)

“Art. 9º

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas:

I – que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida;

II – relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade;

III – as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias;

IV – destinadas ao atendimento dos programas governamentais específicos voltados ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância;

V – cujas fontes sejam oriundas de doações;

VI – programadas nos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança ou do Adolescente.

.....” (NR).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada CARMEN ZANOTTO
Relatora

2021-8650



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214551794700>

